DEMOCRACIA E GOVERNANÇA POLÍTICA RUMO À TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL

SÃO PAULO | MAIO DE 2016

1. INTRODUÇÃO

Trinta anos após o início da redemocratização e quase o mesmo da Constituição de 1988, o Brasil, desorientado, encontra-se em um labirinto. O momento resulta das decisões e da omissão dos líderes, que nessas três décadas legaram ao País uma governança disfuncional, traduzida em impasse político com esgotamento do presidencialismo de coalizão, hiperfragmentação dos partidos transformados em instrumentos de projetos de poder e de barganha, uma regulação invasiva e sem estratégia - incapaz de estimular o investimento, o empreendedorismo e o crescimento - e um Estado inchado, inepto e inábil para estruturar serviços públicos básicos de qualidade.

A população brasileira busca em suas lideranças saídas para a crise e nada encontra. O desejo de acesso a oportunidades de trabalho e prosperidade é substituído pela falta de confiança no presente e futuro, recessão, inflação e desemprego. A crise econômica e social e o impasse político que hoje presenciamos mostram o quanto sociedades complexas dependem de suas lideranças para encontrar soluções e fazer o governo funcionar. O fim do ciclo político da redemocratização revela a ausência de lideranças capazes de dialogar e encontrar saídas. O fato é que nestes últimos trinta anos, a sociedade brasileira pouco atraiu e apoiou novos quadros para a política. Em nada criou ou promoveu a amizade cívica entre as lideranças existentes.

Como pano de fundo do ciclo que se fecha, a sociedade vê o poder aquisitivo cair e a desigualdade aumentar, em um país já escandalosamente desigual. Assiste, ainda, ao início de uma longa batalha social e política entre governos forçados a cortar serviços públicos, eleitores que desejam manter seus direitos e empregos, contribuintes preocupados com maior qualidade dos serviços que sustentam com impostos e sindicatos que desejam manter os direitos conquistados para seus membros. O embate entre estes atores sociais delimitará o alcance da ação estatal e do mercado e reorganizará as forças políticas para um novo ciclo de estabilização, crescimento, inclusão e redução das desigualdades. Seremos obrigados a discutir, sem dogmas, se o atual modelo de governo é adequado, em relação à qualidade e extensão dos serviços públicos prestados, e se viável, do ponto de vista das finanças públicas e do custo social.

A qualidade deste debate – aberto, participativo, baseado em evidências e que leve em conta o interesse geral dos brasileiros - definirá se seremos capazes ou não de redesenhar o governo, regular o mercado e criar as condições para proporcionar aos cidadãos brasileiros um padrão de vida razoável nas próximas décadas. A transição rumo a uma sociedade sustentável requer o equilíbrio das dimensões econômica, social, ambiental e política.

Um dos maiores perigos do labirinto em que o Brasil se encontra é o contínuo enfraquecimento da democracia e da cidadania. Após três décadas, a desigual distribuição dos ganhos, quando há crescimento, e dos sacrifícios, quando há crise, além da impunidade dos agentes políticos e a corrupção, reforçam a crença na população de que o sistema econômico-político-burocrático do país funciona apenas para poderosos e privilegiados. O que podemos fazer? Quais são as possíveis saídas e caminhos à frente?

À RAPS, como centro de atração, capacitação e apoio de lideranças, espaço de reflexões estratégicas para a construção de uma visão compartilhada de país e de diálogo sobre políticas públicas alinhadas aos valores e princípios da sustentabilidade, cabe justamente o papel de fomentar o debate:

1. sobre a governança política que desejamos;

2. os desafios impostos pela sustentabilidade à essa governança;

3. eventuais mudanças e ajustes necessários ao processo democrático.

Essa discussão envolve aspectos comumente relacionados a reforma política, como a necessidade de um novo desenho das instituições políticas, reforma no comportamento político e/ou mudança nos padrões de interação política.

Em relação ao primeiro objetivo, é preciso que sejamos capazes de discutir, com método e rigor, princípios e valores da governança política que desejamos, mesmo que essa construção possa soar relativamente utópica. Acreditamos que esse cenário de futuro, embora distante da realidade atual, é o elemento que permitirá a compreensão da distância existente entre o cenário atual e o ideal, as mudanças necessárias e as possibilidades de caminho se apresentam.

A discussão desse novo modelo envolve aspectos como a maneira pela qual o governo exerce seu poder, padrões de interação, articulação e cooperação entre atores e arranjos institucionais, eficiência do Estado e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir suas funções. Sobretudo, acreditamos e desejamos que esse novo modelo tenha a sustentabilidade como eixo norteador, de modo que seus resultados possam atender, com equilíbrio, as esferas social, ambiental e econômica, de forma que uma não fique subjugada a outra.

Nesse sentido, apresentamos aqui um texto base com intuito de orientar o debate que teremos pela frente - no Módulo II de Formação dos Líderes RAPS 2016 - que já foi lançado às lideranças da RAPS em outros momentos e que será aprofundado no GT Sustentabilidade, eixo temático “Ética e Governança”. Seu principal objetivo é fornecer elementos que subsidiem a discussão desses temas, de modo que o resultado seja mais um passo na construção de uma visão de futuro para o Brasil e de uma visão compartilhada de desenvolvimento sustentável.

Além dessa introdução, o texto apresenta nos próximos tópicos o desafio de identificar os elementos constitutivos de uma governança política que tenha a sustentabilidade como eixo norteador, condição necessária para a transição rumo a uma sociedade sustentável. Mais adiante, considerando a atualidade do tema e a importância de se discutir potenciais ajustes no desenho institucional para que possamos desenhar outro modelo de governança política, apresentamos uma crítica ao atual debate sobre reforma política no Brasil, alguns questionamentos sobre o tema e propomos um exercício a nossas lideranças.

2. DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA POLÍTICA

Segundo Diniz (1995), o conceito de governança surge da expressão "governance" a partir de uma série de reflexões produzidas pelo Banco Mundial, com objetivo de analisar e compreender as condições que tornam um Estado eficiente. Essa preocupação teve como principal característica chamar a atenção dos agentes políticos e analistas para a necessidade de um olhar mais abrangente sobre a gestão púbica, que incluísse também suas dimensões sociais e políticas e fosse além dos aspectos e implicações puramente econômicos da ação do Estado.

De acordo com o "Governance and Development", documento de 1992 produzido pelo Banco Mundial, governança pode ser definida como "o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo" e trata-se da "maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento", o que significa ainda "a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções".

De acordo com o documento "Como Governar em nome da Sustentabilidade", lançado pelo Worldwatch Institute em 2014, as discussões sobre o papel do Estado, seu tamanho e eficiência não são recentes, mas a incorporação da dimensão sustentabilidade tem sido negligenciada por diferentes governos ao redor do mundo. Um dos fatores que explica essa negligência foi a guerra aos governos das democracias ocidentais, travada há pouco mais de 30 anos. Suas origens remontam ao liberalismo clássico e sua forma presente pode ser resumida em torno da ideia de que "o governo é o problema" (Ronald Regan) e de que "inexiste algo como sociedade" (Margaret Thatcher). O pensamento liberal radical defende que o que há, e sempre houve, são apenas os interesses próprios dos indivíduos e que o "Estado" é parte do problema: quanto menor, melhor.

O avanço do Estado de bem-estar social, o intervencionismo regulatório, guerras e dispêndios militares crescentes e excessivos contribuíram para gerar déficits, empobrecer o setor público e declinar a credibilidade das instituições públicas. Some-se a isso o surgimento de empresas multinacionais e da economia global como novas fontes antagônicas de autoridade e poder.

A crise de 2008 revelou que a "guerra" contra os governos não é o que parece ser. De fato, não se trata de modo algum de uma guerra contra a presença exagerada dos governos na economia, mas sim de uma campanha articulada para reduzir apenas as partes do governo voltadas ao bem-estar social, saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura. O resultado é que, nesse tempo, a capacidade pública para solucionar problemas públicos diminuiu drasticamente, enquanto o poder do setor privado, das empresas, dos bancos e instituições financeiras aumentou.

No Ocidente, enquanto força compensatória e reguladora, o poder dos governos democráticos sofreu desgaste e, com isso, corroeu-se boa parte da eficiência das instituições públicas para prever, planejar e agir – ou seja, governar. Por sua vez, a China oferece ao mundo outro padrão de governança política que combina capitalismo e governo autoritário. Embora por algum tempo eficaz para solucionar problemas relacionados ao crescimento veloz, à construção de

infraestrutura e à utilização de energia de fontes renováveis, há dúvidas crescentes se o modelo chinês conseguirá oferecer respostas eficientes aos desafios de longo prazo.

As nações dotadas de governos frágeis parecem fracassar na oferta de serviços e produtos de interesse público e social sob a pressão do crescimento populacional, do crescimento econômico incerto e insuficiente, da corrupção, da criminalidade, das mudanças climáticas, da escassez de alimentos, da persistente pobreza, da inexistência de serviços públicos básicos em saúde, educação e segurança pública. O resultado é um aumento no sentimento de desesperança dos jovens, cidadãos fragilizados e crescimento do radicalismo (e grupos radicais de origem religiosa ou ideológica), ameaçando e comprometendo ainda mais a estabilidade.

A desestabilização climática, por sua vez, traduzida no persistente aquecimento global, potencializa as crises econômica, social e política de comunidades e governos. A ruptura dos sistemas ecológicos afetará a produção de alimentos, a saúde pública, os sistemas hídricos, os assentamentos urbanos, o transporte, o fornecimento de energia e a capacidade de atender a um número crescente de situações emergenciais.

Se de fato estamos próximos de um limiar além do qual as mudanças climáticas não serão controláveis, medidas extremas talvez sejam necessárias para que a civilização perdure. Nesse sentido, três prioridades globais se apresentam. A primeira pode exigir o confisco das reservas de carbono, petróleo, areias betuminosas e gás natural da coluna dos ativos do livro-caixa de seus proprietários, mas de uma forma que não leve ao colapso da economia global.

A segunda implica na reforma da economia global de modo a internalizar seus custos integrais e distribuir equitativamente os benefícios, gastos e riscos dentro das gerações e entre as gerações. Uma economia justa e sustentável será aquela que paga integralmente os próprios custos, não cria resíduos e se dedica bem mais às necessidades e aos bens públicos, como moradia, educação, infraestrutura pública e bens coletivos, do que à especulação financeira e ao consumismo.

A terceira prioridade impõe uma mudança significativa no modo como nos relacionamos com as gerações futuras. O destino de nossos descendentes corre grande perigo a menos que seus direitos ambientais fundamentais sejam codificados em leis, solidificados como um valor central nas políticas e fincados em nossa cultura.

Os desafios são imensos, bem como a lista de ações e medidas preventivas necessárias. Em breve milhões de pessoas terão que ser removidas de áreas costeiras e de regiões áridas e perigosas da Terra; por toda parte a agricultura precisará ser mais adaptada e não depender do uso de combustíveis fósseis; será preciso ampliar a capacidade de resposta em situações emergenciais.

A transição rumo a um futuro com baixas emissões de carbono e uma sociedade sustentável exige uma governança política que ofereça respostas eficazes, a mobilização da sociedade e uma cidadania ativa. Quanto mais esperarmos para tratarmos da crise climática e tudo o que

ela traz em seu bojo, necessariamente maior será a futura intervenção governamental na economia e na sociedade e mais problemático o seu resultado final.

As reformas na estrutura de governança internacional e nacional são imperativas. Outras graves ameaças já foram enfrentadas pelos sistemas políticos democráticos ao longo da história. Novamente são convocados a se reinventar em face do desafio global que se apresenta. Cidadãos, redes, empresas, associações regionais, organizações não governamentais, governos centrais e governança global são chamados a este desafio. Imobilismo, erros políticos e a incapacidade de estabelecer uma governança eficaz custarão cada vez mais em termos de intervenção estatal na economia e na sociedade.

Dentro deste quadro, alguns questionamentos podem ser colocados:

a. Ao pensarmos um novo desenho de governança política, será possível identificar uma estrutura lógica e princípios norteadores da mudança?

b. É possível elencar princípios e valores que permitam estruturar um novo desenho de governança política que assegure a transição para uma sociedade sustentável?

c. É possível que esses princípios e valores sejam traduzidos em indicadores a serem adotados como teste de avaliação de propostas de novos modelos de governança política?

Entendemos que construir respostas conjuntas a esses questionamentos é um dos principais desafios da RAPS, especialmente quando o País vive uma crise econômica e política sem precedentes. Assim, após vários debates entre os membros da rede de líderes, apresentamos a seguir sugestões de princípios e valores que podem servir ao propósito de subsidiar o debate sobre o assunto.

3. ELEMENTOS VALORATIVOS POTENCIALMENTE CONSTITUTIVOS DE UMA GOVERNANÇA POLÍTICA DE TRANSIÇÃO RUMO À UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL

- Capacidade de gerar maior aproximação entre representantes e representados.
- Capacidade de gerar maior aproximação entre representantes e a construção de políticas públicas.
- Potencial de ampliar a participação do cidadão na governança política (processo de elaboração de políticas públicas e processo legislativo).
- Potencial de fortalecer as instituições políticas e partidárias.
- Reduz consideravelmente os gastos públicos e privados nas campanhas eleitorais e limita o abuso do poder econômico.
- Reduz consideravelmente os custos das estruturas dos mandatos parlamentares.
- Promove/estimula o uso cuidadoso dos recursos públicos (eficiência, transparência e combate a corrupção).
- Potencial de ampliar a fiscalização e o controle pela sociedade dos partidos e da justiça eleitoral.
- Favorece um melhor acesso/distribuição dos recursos econômicos.
- Favorece o acesso de grupos subrepresentados politicamente.
- Combate à impunidade.
- Combate a todas as formas de corrupção.
- Elimina ou favorece a eliminação de todas as formas de privilégios.
- Combate a todas as formas de discriminação.
- Reduz as desigualdades.
- Estimula a diversidade social.
- Garante a Integridade das lideranças políticas.
- Gera responsabilização das lideranças políticas.
- Fortalece a coesão social

Se a transição para governança política rumo a uma sociedade sustentável passa pela compreensão, diagnóstico e apresentação de propostas de reformas de nosso sistema político-partidário-eleitoral, é primeira tarefa é acompanhar o quadro geral do debate corrente sobre reforma política no Brasil.

4. CRÍTICA AO ATUAL DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

A democracia no Brasil, sem interrupções, é uma experiência recente e discussões sobre a necessidade de reformas políticas surgem a todo momento, corroboradas por visões mais reticentes que afirmam que a Constituição de 1988 já nasceu obsoleta.

A dificuldade de governabilidade devida ao multipartidarismo e à hiperfragmentação partidária, o possível conflito estrutural entre Executivo e Legislativo, o sistema eleitoral de lista aberta e o presidencialismo de coalizão são algumas das características frequentemente criticadas, e recorrentes episódios de descaso com a coisa pública e de favorecimentos individuais contribuem com clima de desconfiança e apreensão em relação às nossas instituições políticas e, sobretudo, à sua eficácia e eficiência.

Ao longo dos últimos anos o Brasil tem se concentrado em debater o que entende ser "a mãe de todas as reformas", ou aquela que seria responsável por mudanças profundas na lógica no "sistema político" do país. A reforma política mobiliza esforços e recursos, mas comumente fica aquém do que ideias, planos e projetos sustentam. Partidos políticos se posicionam de formas muito diferentes em relação aos principais temas, e os parlamentares pertencentes a tais legendas não escondem insatisfações com aquilo que seus grupos defendem.

Somemos a tal diversidade, considerando que podem existir convergências claras em algumas temáticas, o fato de que organizações da sociedade civil também debatem e produzem ideias sobre a reforma política; que diferentes veículos da mídia defendem posições; que casas legislativas de outras esferas de poder debatem pontos da reforma e enviam seus resultados ao Congresso Nacional como forma de colaborarem com as reflexões. Diante de tamanha complexidade e a despeito dos valores empregados às ações de todos esses agentes: qual a chance de prosperarmos?

A RAPS não tem, a priori, uma pauta com propostas de uma reforma política, até porque valoriza e respeita a diversidade partidária existente seus membros. Entretanto, é fundamental debater, no âmbito da rede de líderes e com parceiros da sociedade, as seguintes questões: entendemos ser necessária uma reforma política? Por que? Quais mudanças ou alterações entendemos serem necessárias? O que pretendemos quando defendemos tais alterações em nosso sistema político-eleitoral-partidário? Há convergências entre os membros da RAPS sobre quais alterações? Se há divergências, quais são as razões? É possível avançar para o desenho de uma proposta de reforma política da rede de líderes políticos RAPS?

Responder a tais questões nos leva ao debate sobre a reforma política. A proposta deste encontro é: antes de iniciar o debate sobre as mais de 80 propostas de reforma política em tramitação no Congresso Nacional (apresentadas por atores distintos como partidos políticos, entidades da sociedade civil, instituições e organizações políticas), propomos discutir e identificar quais princípios e valores podem ser orientadores e conformadores do desenho da nova governança política que desejamos.

Tendo isso em mente, é fundamental apresentar o desenho institucional atual, as propostas e principais temas (ver planilha abaixo). Sugerimos que cada proposta e seus temas específicos sejam analisados, debatidos e classificados pelas nossas lideranças a partir da lógica dos princípios e valores que os mesmos entendem que devam orientar um novo desenho de governança política.

Espera-se que esse exercício seja capaz de fornecer uma dimensão da distância entre o desenho institucional que temos, as mudanças atualmente propostas e o modelo de governança política orientado por princípio e valores que desejamos.

A síntese desse debate entre os líderes RAPS 2016, ocorrido em 21 de maio, que idealmente permitirá construir algo como um "teste de avaliação" para a estruturação de uma governança política alinhada aos princípios e valores da sustentabilidade, encontra-se ao final desse documento e será disponibilizado para contribuições de outros membros da rede. Com isso, esperamos dar mais um passo na construção de uma visão compartilhada de desenvolvimento sustentável do país.

5. SÍNTESE DO DEBATE – LÍDERES RAPS 2016

Dentre os princípios e valores de maior destaque e considerados prioritários para esse grupo, temos:

- Capacidade de gerar maior aproximação entre representantes e representados, levando em consideração que essa aproximação exige mudança de cultura e maior tempo para a tomada de decisão;
- Reduzir consideravelmente os gastos públicos e privados nas campanhas eleitorais e limitação do abuso do poder econômico;
- Aumentar a eficiência e a velocidade de atuação da Justiça Eleitoral;
- Fortalecer as instituições políticas e partidárias, com destaque para a necessidade de instituição de uma cláusula de desempenho que reduza o número de partidos políticos na arena legislativa e de mecanismos que permitam garantir a existência de democracia interna dos partidos políticos;
- Promover e estimular o uso cuidadoso dos recursos públicos: eficácia, efetividade, eficiência, transparência e combate à corrupção. No caso do terceiro, necessidade de que a transparência se aplique a todos os procedimentos e processos que envolvam o setor público, a montagem/composição dos gabinetes e secretarias, e também o financiamento e manutenção dos partidos políticos.
- Capacidade de gerar/garantir renovação e alternância das lideranças, por meio de mecanismos que estabeleçam um percentual mínimo de alternância dos legislativos, por exemplo;
- Capacidade de monitoramento e avaliação de políticas públicas e da política em si, em suas diferentes dimensões (sociais, econômicas etc).
- Potencial de informação, educação e esclarecimento da população - questões ligadas a educação política;

6. DESENHO INSTITUCIONAL ATUAL E ALGUMAS PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA DISCUTIDAS NO CONGRESSO NACIONAL

	REGRA ATUAL	REGRA ANTERIOR	PROPOSTA A	PROPOSTA B	PROPOSTA C	PROPOSTA D
SISTEMA ELEITORAL	Sistema proporcional com lista aberta	Sistema proporcional com lista aberta	Voto Distrital puro, o "distritão"	Eleição em dois turnos com lista pré-ordenada	Eleição proporcional com lista pré-ordenada (fechada)	Voto Distrital Misto
FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	Finaciamento Público (Fundo Partidário) + Privado (pessoa física)	Finaciamento Público (Fundo Partidário) + Privado (pessoa física e jurídica)	Financiamento público/privado de partidos e candidatos por pessoas físicas e jurídicas	Financiamento público/privado de partidos e candidatos somente por pessoas físicas	Financiamento exclusivamente privado de partidos e candidatos	Financiamento misto (público e privado) com delimitações de doações de pessoas físicas (candidatos e partidos) e empresas (apenas para partidos);

PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITO	10% do tempo total dividido igualitariamente entre os partidos e coligações e 90% dividido proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados	1/3 distribuído entre todos os partidos e 2/3 proporcionais à bancada eleita para a Câmara dos Deputados	Divisão equitativa do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita	Tempo de TV proporcional às bancadas eleitas apenas dos partidos do titular e do vice	Só terá acesso ao horário eleitoral gratuito os partidos que atingirem os requisitos: 5% dos votos nacionais, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados.	-
FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	6 meses antes do pleito	Um ano antes do pleito	candidaturas avulsas permitidas	-	-	-
FIDELIDADE PARTIDÁRIA	Por decisão judicial, mas alterou os casos de "justa causa"	Por decisão judicial	Estatuto do Partido	Perda do mandato, salvo exceções	-	-
COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS	Livre	Livre	Desde que fiquem vinculados até o fim da legislatura	Proibição da Coligações nas Eleições Proporcionais	-	-
CLAUSULA DE BARREIRA	Declarada inconstitucional pelo STF.	Declarada inconstitucional pelo STF.	Mínimo de 5% dos votos apurados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles	Extinção	-	-
VOTO	Obrigatório	Obrigatório	Facultativo	-	-	-

REELEIÇÃO NO EXECUTIVO	Reeleição consecutiva é permitida sem a necessidade de deixar o cargo	Reeleição consecutiva é permitida sem a necessidade de deixar o cargo	Extinção de Reeleição	-	-	-
DURAÇÃO DO MANDATO	4 anos com direito a reeleição	4 anos com direito a reeleição	5 anos sem direito a reeleição	-	-	-
COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES	Eleições alternadas	Eleições alternadas	Coincidência das eleições	-	-	-
REVOGAÇÃO DE MANDATO	Congresso Nacional e o STF	Congresso Nacional e o STF	Congresso Nacional, STF e Eleitores	-	-	-
PESQUISA ELEITORAL	Pesquisas eleitorais devem ser registradas na Justiça Eleitoral a partir do dia 1º de janeiro até 5 dias antes da divulgação de cada resultado. Enquetes estão proibidas.	Pesquisas eleitorais devem ser registradas na Justiça Eleitoral a partir do dia 1º de janeiro até 5 dias antes da divulgação de cada resultado. Enquetes estão proibidas.	Proibição de veiculação de pesquisas eleitorais por todos os meios de comunicação durante o período eleitoral, inclusive na Internet, e tipificação como grave crime eleitoral para o descumprimento desse dispositivo;	-	-	-
GÊNERO	Cota de 30% nas listas partidárias.	Cota de 30% nas listas partidárias.	Paridade de gênero	-	-	-
Sistema de Governo	Presidencialismo	Presidencialismo	Parlamentarismo	-	-	-